ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)
2 mai 1990 *

Dans l'affaire C-27/89,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le tribunal administratif de Versailles et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Société coopérative agricole de Rozay-en-Brie, Provins et environs (Scarpe), à Rozay-en-Brie,

partie requérante,

soutenue par

Association générale des producteurs de blé et autres céréales (AGPB) et Fédération française des coopératives agricoles de céréales (FFCAC), à Paris,

parties intervenantes,

et

Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), à Paris,

partie défenderesse,

une décision à titre préjudiciel sur la validité de règlements agricoles communautaires,

* Langue de procédure: le français.

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. F. A. Schockweiler, président de chambre, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, juges,

avocat général: M. G. Tesauro
greffier: M^me D. Louterman, administrateur principal

considérant les observations présentées:

— pour les parties intervenantes au principal, par M^e Nicole Coutrelis, avocat au barreau de Paris,

— pour le Conseil des Communautés européennes, par M. J. Delmoly, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. P. Hetsch, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 8 février 1990,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 13 mars 1990,

rend le présent

Arrêt

1 Par décision du 22 décembre 1988, parvenue à la Cour le 2 février 1989, le tribunal administratif de Versailles a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à la validité de règlements agricoles communautaires.

2 Cette question a été soulevée à l'occasion d'une requête par laquelle la Société coopérative agricole de Rozay-en-Brie, Provins et environs (ci-après « Scarpe »), soutenue par deux associations intervenantes, a demandé au juge national d'annuler la décision de l'Office national interprofessionnel des céréales (ci-après « ONIC »), prenant partiellement en charge le blé tendre panifiable que la Scarpe avait offert à l'intervention dans le cadre d'une mesure spéciale d'achat à l'intervention adoptée par la Commission.

3 L'article 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2727/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO L 281, p. 1), ultérieurement modifié par les règlements (CEE) n^{os} 1143/76, du 17 mai 1976 (JO L 130, p. 1), 1151/77, du 17 mai 1977 (JO L 136, p. 1), et 1018/84, du 31 mars 1984 (JO L 107, p. 1), prévoit la fixation annuelle par la Communauté d'un prix d'intervention unique commun aux céréales et, pour le blé tendre panifiable, d'un prix de référence d'un montant supérieur, afin d'encourager la production de cette céréale. Selon l'article 3, paragraphe 2, du règlement précité, le prix de référence est fixé pour le froment tendre qui répond aux critères de la qualité type ainsi qu'aux exigences requises au niveau d'une qualité panifiable moyenne.

4 L'article 8, paragraphe 2, du règlement précité dispose que, lorsque la situation du marché du froment tendre panifiable de la Communauté l'exige, des mesures spéciales d'intervention peuvent être décidées pour cette céréale afin de soutenir le développement de son marché par rapport à son prix de référence. Toutefois, ces mesures peuvent porter sur des qualités de froment tendre panifiable autres que la qualité pour laquelle est fixé le prix de référence, de telles mesures pouvant notamment être envisagées pour le froment tendre répondant aux exigences minimales requises pour la panification moyennant l'application d'une réfaction.

5 L'article 7, paragraphe 5, du règlement n° 2727/75, précité, prévoit que la qualité et la quantité minimales exigibles à l'intervention pour chaque céréale, ainsi que les barèmes de réfaction applicables à l'intervention, sont fixés par la Commission selon la procédure du comité de gestion.

6 Après avoir fixé pour chaque campagne le prix de référence au niveau de la qualité minimale du blé tendre panifiable puis au niveau de la qualité moyenne, sous réserve, dans ce dernier cas, de l'application pour la qualité minimale d'une réfaction forfaitaire également déterminée par le Conseil, celui-ci a, par la suite, estimé dans son règlement (CEE) n° 1019/84, du 31 mars 1984, fixant, pour la campagne de commercialisation 1984/1985, les prix applicables dans le secteur des céréales (JO L 107, p. 4), qu'il n'était pas approprié de fixer, dans le cadre de ce même règlement, le prix à appliquer en cas de mesures spéciales d'intervention pour la qualité panifiable minimale, son niveau devant être apprécié au moment d'une éventuelle application de telles mesures.

7 Le Conseil n'ayant pas fixé, pour la campagne 1985/1986, le prix d'intervention unique commun des céréales ni le prix de référence du blé tendre panifiable, la Commission a adopté le règlement (CEE) n° 2124/85, du 26 juillet 1985 (JO L 198, p. 31), portant mesures conservatoires dans le secteur des céréales autres que le froment dur. Compte tenu des orientations apparues au sein du Conseil, ce règlement a fixé le prix d'intervention unique commun pour la campagne 1985/1986 à un niveau inférieur de 1,8 % à celui de la campagne 1984/1985.

8 La Commission a, par la suite, adopté le règlement (CEE) n° 400/86, du 21 février 1986, portant application d'une mesure spéciale d'intervention pour le froment tendre de qualité panifiable (JO L 45, p. 22). En vertu de ce règlement, les organismes d'intervention nationaux achètent les quantités de froment tendre qui leur sont offertes, à concurrence notamment de 1 000 000 t pour la République fédérale d'Allemagne et de 200 000 t pour la République française, sous réserve d'un abattement à appliquer aux offres reçues par les États membres lorsque la quantité globale offerte dépasse la quantité prévue.

9 Compte tenu des exigences qualitatives du blé tendre panifiable définies par le règlement, la Commission a retenu, pour l'application de la mesure spéciale d'intervention en cause, un prix supérieur de 5 % au prix d'intervention unique commun déterminé par le règlement n° 2124/85 de la Commission, précité.

10 L'ensemble des quantités que les producteurs français ont offertes ayant porté sur un total de 1 699 740 t, l'ONIC a dû, en application du règlement n° 400/86, précité, fixer un pourcentage d'abattement de 88,23 applicable à toutes les offres. En revanche, les quantités offertes en République fédérale d'Allemagne ont conduit l'organisme d'intervention de cet État à fixer un pourcentage d'abattement de 2,55.

11 En vertu de la décision précitée de l'ONIC, les services régionaux de cet organisme ont, par décision du 19 mars 1986, pris en charge, au titre de la mesure d'intervention spéciale, 1 560 t de froment tendre panifiable sur les 13 250 t offertes par la Scarpe.

12 Celle-ci a saisi le tribunal administratif de Versailles d'un recours en annulation dirigé contre cette décision. Il a été allégué devant le juge national que le règlement n° 400/86, sur le fondement duquel la décision attaquée avait été adoptée, était illégal sous deux aspects. D'une part, en instituant des limites quantitatives d'achat à l'intervention différenciées selon les États membres, le règlement litigieux violerait l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 2727/75, le principe de non-discrimination consacré par les articles 7 et 40, paragraphe 3, du traité CEE, ainsi que l'obligation de motivation imposée par l'article 190 du traité. Dans l'hypothèse où le règlement litigieux serait jugé conforme aux dispositions de l'organisation commune des marchés des céréales, il se poserait, en outre, la question de leur validité au regard du principe de non-discrimination.

13 D'autre part, la Commission aurait erronément et sans motivation fixé, pour le froment tendre panifiable en cause, un prix spécial à l'intervention inférieur au prix retenu au cours de la campagne 1984/1985 à l'égard d'un froment tendre panifiable de qualité inférieure. Par rapport au prix de référence théorique à reconstituer en appliquant au prix de référence de la campagne 1984/1985 le pourcentage de réduction de 1,8 résultant des orientations apparues au sein du Conseil pour la campagne 1985/1986, la Commission aurait ainsi opéré par le règlement litigieux une réduction du prix à l'intervention spéciale supérieure à ce pourcentage et, par voie de conséquence, outrepassé ses pouvoirs en matière de prix qui, en l'absence de décision du Conseil pour la campagne 1985/1986, se seraient bornés à la faculté de prendre des mesures conservatoires.

14 Estimant que cette contestation revêtait un caractère sérieux, le juge national a décidé de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée à titre préjudiciel sur la question de savoir

« si le règlement n° 400/86, du 21 février 1986, de la Commission des Communautés européennes ainsi que les règlements n^{os} 2727/75, du 29 octobre 1975, du Conseil, 1146/76, du 17 mai 1976, du Conseil et 1629/77, du 20 juillet 1977, de la Commission méconnaissent les dispositions des articles 7, 40, paragraphe 3, et 190 du traité instituant la Communauté économique européenne ».

15 Pour un plus ample exposé du cadre juridique et des faits de l'affaire au principal, du déroulement de la procédure ainsi que des observations écrites déposées devant la Cour, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

16 Il y a lieu de relever que, par arrêt du 8 juin 1989, Association générale des producteurs de blé et autres céréales/Office national interprofessionnel des céréales (167/88, Rec. p. 1653), la Cour a dit pour droit qu'en ce qui concerne les limites quantitatives d'achat à l'intervention différenciées selon les États membres, l'examen de validité effectué par la Cour au regard des mêmes dispositions communautaires que celles visées en l'espèce par le juge national n'avait pas révélé d'éléments de nature à en affecter la validité.

17 Il ne reste donc en l'espèce qu'à examiner la validité du règlement n° 400/86 au regard du prix à l'intervention spéciale retenu par la Commission.

Sur le moyen tiré de l'incompétence de la Commission

18 Il découle des dispositions combinées de l'article 7, paragraphes 2 et 5, du règlement n° 2727/75, qu'il appartient à la Commission de fixer, selon la procédure du comité de gestion, les barèmes de réfaction applicables à l'intervention lorsque la qualité de la céréale diffère de la qualité type pour laquelle le prix d'intervention est fixé.

19 En outre, il ressort du contexte juridique de l'affaire que le Conseil s'est borné à considérer que le niveau du prix à appliquer en cas de mesures spéciales d'intervention pour le blé tendre de qualité panifiable minimale devait être apprécié au moment d'une éventuelle application de telles mesures, c'est-à-dire par la Commission.

20 Dès lors qu'en vertu de l'article 8, paragraphe 4, du règlement n° 2727/75 la Commission est compétente selon la procédure du comité de gestion pour décider de la nature et de l'application des mesures spéciales d'intervention, il lui appartenait nécessairement d'arrêter la réfaction à appliquer à une qualité de froment tendre panifiable inférieure à la qualité moyenne en prenant en considération les exigences du marché.

21 Cette compétence de la Commission découle, en effet, implicitement de la compétence que le Conseil lui a conférée pour adopter des mesures spéciales d'intervention pour l'achat de froment tendre panifiable autre que de qualité moyenne et que les intervenantes au principal n'ont d'ailleurs pas contestée.

22 Dans leurs observations écrites, celles-ci ont même expressément déclaré que, dans le cadre de ses pouvoirs de gestion, la Commission pouvait prendre également des mesures spéciales d'intervention à l'égard du froment tendre de qualité minimale, à charge pour cette institution de déterminer le niveau de prix.

23 Il s'ensuit que la Commission n'a pas outrepassé ses pouvoirs en matière de prix en adoptant le règlement n° 400/86.

Sur le moyen tiré du niveau du prix à l'intervention spéciale

24 Il est constant qu'en l'occurrence la Commission a tenu compte de la politique plus restrictive annoncée par le Conseil dans son règlement n° 1019/84, précité, et engagée par la Commission, à l'effet de réduire les excédents constatés, en particulier, sur le marché du blé tendre panifiable.

25 Dans cette mesure, la Commission a pu légitimement, d'une campagne à l'autre, définir des exigences qualitatives plus sévères tout en réduisant le prix spécial à l'intervention et en appliquant une réfaction plus importante, même à l'égard d'une qualité de froment tendre panifiable supérieure.

26 Il n'apparaît donc pas qu'en fixant le prix à l'intervention spéciale litigieux la Commission ait commis une erreur manifeste d'appréciation.

Sur le moyen tiré du défaut de motivation du prix spécial à l'intervention

27 Selon une jurisprudence constante de la Cour, confirmée notamment par l'arrêt du 22 janvier 1986, Eridania (250/84, Rec. p. 117), la motivation, exigée par l'article 190 du traité, doit être adaptée à la nature de l'acte en cause. Elle doit faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'autorité communautaire, auteur de l'acte incriminé, de façon à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle. On ne saurait cependant exiger que la motivation des règlements spécifie les différents éléments de fait ou de droit, parfois très nombreux et complexes, qui font l'objet des règlements, dès lors que ceux-ci entrent dans le cadre systématique de l'ensemble dont ils font partie.

28 Il résulte de ce qui précède que le niveau du prix à l'intervention spéciale retenu par le règlement litigieux s'inscrit dans le cadre normatif des dispositions régissant le marché du froment tendre panifiable, et de la nouvelle orientation de la politique de prix annoncée et engagée par les institutions communautaires au cours de la campagne de commercialisation précédente et, par conséquent, connue des opérateurs économiques du secteur.

29 Dans cette mesure, il n'apparaît pas que le règlement n° 400/86 litigieux soit insuffisamment motivé.

30 Pour toutes ces raisons, il y a lieu de répondre que l'examen de la question préjudicielle n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité des règlements visés par la juridiction nationale.

Sur les dépens

31 Les frais exposés par le Conseil et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties intervenantes au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (deuxième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le tribunal administratif de Versailles, par décision du 22 décembre 1988, dit pour droit:

L'examen de la question préjudicielle n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité des règlements visés par la juridiction nationale.

Schockweiler Mancini O'Higgins

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 2 mai 1990.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président de la deuxième chambre

F. A. Schockweiler